

令和3年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金(社会福祉推進事業分)

# 今後の福祉事務所における生活保護業務の業務負担軽減 に関する調査研究

## 報告書

令和4年3月

今後の福祉事務所における生活保護業務の業務負担軽減に関する調査研究 研究会



PwC コンサルティング合同会社



# 目 次

## (本編)

0. 本調査研究の目的 .....	1
1. 生活保護業務に関する実態 .....	2
1) 受給者数の推移 と 受給者像の変化	
2) 生活保護業務の体制・内容の変化	
3) 生活保護業務の実施体制等の見直しの必要性	
2. 生活保護を取り巻く政策潮流 .....	4
1) 生活保護を取り巻く社会保障政策の潮流	
2) 自治体アウトソーシングにまつわる政策潮流	
3) 関連制度・事業における外部委託の事例	
3. 生活保護に関わる業務の外部委託で想定される懸念・リスク .....	6
1) これまでの議論・文献等	
2) 自治体・関係団体が想定する留意点	
3) ケースワーカーが担う業務の外部委託を検討する際に考えられる懸念・リスク(まとめ)	
4. 生活保護に関する業務プロセス毎の特性 .....	8
5. 生活保護業務の業務負担軽減の考え方 .....	9
1) 基本的な考え方	
2) 生活保護に関わる業務の負担軽減方策の全体像	
3) 外部委託の活用の検討	

## (付属資料)

0. 調査研究の概要 .....	付 1
1) 背景と目的	
2) 調査研究の進め方	
3) 市川市プレゼン資料 ～R 元年度地方分権改革に関する提案とその背景	
1. 生活保護業務に関する実態 .....	付 17
1) 受給者像の変化	
2) 現業員の業務体制・業務内容の変化	
3) 相談内容の多問題化・複雑化	
2. 生活保護を取り巻く政策潮流 .....	付 37
1) 生活保護を取り巻く社会保障政策の潮流	
2) 自治体業務の外部委託に関する政策潮流(稲沢克祐 関西学院大学教授 プレゼン資料)	
3) 関連制度・事業における外部委託の先行事例 (新宿区、福岡市、市川市サポートセンターそら、うきは市社会福祉協議会 各プレゼン資料)	
3. 外部委託で想定される懸念・リスク .....	付 103
1) これまでの議論・文献等(一覧)	
2) 自治体・関係団体が想定する留意点(高槻市、全日本自治団体労働組合 各プレゼン資料)	
4. ケースワーク業務のプロセスごとの特性 .....	付 119
1) CW 業務のプロセスの整理	
2) プロセスごとの業務の量的・質的負担感	
5. 生活保護業務の業務負担軽減の考え方 .....	付 131
1) 業務負担軽減方策の全体像	
2) 業務プロセス毎の特性	
3) 委託先選定時の留意事項	
4) 外部委託時の業務運用のあり方	
6. その他資料 .....	付 139
1) 生活保護制度の概要	
2) その他関連制度の概要	
3) 研究会委員プレゼン資料(東京都、横浜市、大阪府、新保美香委員 各プレゼン資料)	



# 今後の福祉事務所における生活保護業務の業務負担軽減に関する調査研究 研究会における検討のとりまとめ

## 0. 本調査研究の目的【付P1-2】

- 生活保護の業務を担う福祉事務所では、生活保護受給世帯の増加等を背景に(背景詳細は1章参照)、ケースワーク業務自体の増大、さらには、事務等周辺業務の増大が生じており、ケースワーカーの負担が大きいことが課題となっている。公務員数の増員が難しい社会情勢の中、福祉事務所においても人員体制強化が難しい状況にあり、業務効率化の必要性が高まっている。
- そのような中、「令和元年の地方分権改革に関する提案募集」において、千葉県市川市より、ケースワーク業務の一部外部委託化(具体的には、高齢者世帯への定期的な訪問及び被保護者からの簡易な電話問合わせ対応業務への委託化)が提案【付P3-14】された。これを受け、内閣府地方分権改革推進室を事務局として協議が重ねられ、「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針(令和元年12月23日閣議決定)」がなされ、ケースワーク業務の外部委託に関し、以下のような方針が示された。

### (16)生活保護法(昭25年法144)

(iv)ケースワーク業務の外部委託については、以下のとおりとする。

- 福祉事務所の実施体制に関する調査結果や地方公共団体等の意見を踏まえつつ、現行制度で外部委託が可能な業務の範囲について令和2年度中に整理した上で、必要な措置を講ずる。
- 現行制度で外部委託が困難な業務については、地方公共団体等の意見を踏まえつつ、外部委託を可能とすることについて検討し、令和3年度中に結論を得る。その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

- この閣議決定を受け、「保護の実施機関における業務負担軽減に向けた方策について」(令和3年3月31日厚生労働省社会・援護局保護課事務連絡)が発出され、事務的な側面において、デジタル化・ICT化等により効率化を図ることに加え、通知書類等に係る封入封緘や発送等の事務や生活保護費の返還金等に係る収納事務を具体例として示し、「保護の決定又は実施に関与せず、明らかに公権力の行使に当たらない業務」の外部委託が可能であることが明記された。更に、委託可能とされた業務以外についても、引き続き必要な検討を行う方針が示された。
- 一方、ケースワーク業務の外部委託に関しては、特にセンシティブな個人情報を取り扱うことのほか、保護決定等の業務に関する「公権力」性などの観点から、慎重にすべきとの根強い意見も見られている。
- このような背景を踏まえ、生活保護に関する業務の外部委託に対する基本的な考え方、外部委託が可能な業務の条件、委託先選定等における条件・留意事項等をとりまとめることを目的として、本調査研究を実施した。
- 調査研究の実施にあたっては、生活保護に関する制度や法律、業務に詳しい学識経験者、行政法や労働法等の関係領域の法律に詳しい学識経験者や有識者、生活保護の実務を担う自治体職員で構成される研究会を設置し、そこでの議論を通じて、生活保護を取り巻く業務を細分化して捉えなおし、個々の業務の特性をおさえるとともに、外部委託の活用に対し慎重な立場の意見・考え方において懸念されている事項や、類似業務を含め外部委託を活用した事例における課題や行われた配慮・工夫、得られた成果等に関し文献調査や有識者ヒアリングを行い、生活保護制度を利用する受給者に対する支援を向上させる観点から検討を行った。

## 1. 生活保護業務に関する実態

### 1) 受給者数の推移と受給者像の変化

#### (被保護者数、被保護世帯数の推移)

- 生活保護の被保護者数は、戦後の高度経済成長や平成景気(バブル期)等に支えられ、約40年かけて着実に減少してきたが、バブルの崩壊とともに被保護者数、保護率はともに1995(平成7)年に底を打ち、以降、急速な増加に転じた。2008(平成20)年の世界金融危機以降は、終戦直後の被保護者数と同水準の200万人超で高止まっている。【付P19】
- 平成景気(バブル期)以降の推移がそれ以前と異なる点は、被保護者数だけでなく被保護世帯数が増加している点にある。世帯の小規模化を背景に、被保護者数とほぼ同じ軌道で被保護世帯数も増加している。【付P19】
- 生活保護の開始・廃止の状況をみると、バブル崩壊後から世界金融危機までは保護開始件数が廃止件数を上回っていたが、平成27(2015)年頃からはほぼ同水準となり、平成29(2017)年以降、若干ではあるが廃止件数が開始件数を上回る状況となっている。このことにより、被保護者数・被保護世帯数も横ばいに転じてきている。令和2(2020)年以降のコロナ禍においては、被保護世帯・被保護者数は必ずしも増えていないが、累次にわたる緊急事態宣言下では経済活動を抑制せざるを得なかったことから、今後も影響を注視していく必要がある。【付P19, 20】
- 一方で、生活保護の受給期間は緩やかに長期化する傾向も見られている。【付P20】

#### (受給者像の変化)

- 生活保護の受給世帯の約半数を高年齢世帯が占めていることは長らく指摘されてきた長期的なトレンドである。受給世帯の構成割合でみると、平成10(1998)年から令和3(2021)年までの23年間で高年齢世帯の割合は45%から56%へと11ポイント増加している。また、世界金融危機を経た平成21(2009)年頃からは「その他の世帯」が顕著に増え、平成10(1998)年には7%だった構成割合が令和3(2021)年には15%とおおむね倍増している。【付P21】
- 世帯数(実数)でみるとその傾向は一層顕著となり、平成10(1998)年に29.5万世帯だった高年齢世帯は令和3(2021)年には91.1万世帯(3.1倍)に、4.5万世帯だったその他世帯は24.7万世帯(5.5倍)に増加している。構成比としては減少しているように見えた母子世帯や障害者・傷病者世帯も、世帯数(実数)ベースではそれぞれ1.3倍、1.5倍に増加していることにも留意が必要である。【付P21】
- また、世帯の特徴として単身世帯が緩やかに増加を続け、直近では8割を超えていることも重要な事実である。【付P21】
- 被保護者ベースでみると、高齢者の中でも75歳以上のいわゆる「後期高齢者」の増加が顕著である。それとともに、被保護者のうち、介護扶助の受給者数は堅調な増加が見られる。被保護者に占める介護扶助受給者の割合は、介護保険制度ができた当初5年間(2000~2005年)の制度普及の勢いにのり、17.7%から29.6%へと11.9ポイント増加し、以降も緩やかに増加を続け直近、平成30(2018)年には36.6%に至っている。これは、一般的な高齢者(介護保険第1号被保険者)に占める要支援・要介護者の割合(直近で18.3%)の2倍にあたる割合となっている。さらに、平成24(2012)年ごろからは、被保護者に占める高齢者の割合の増加が顕著に見られ、こうした傾向を後押しする要因のひとつとなっている。【付P22-24】
- こうした介護扶助受給者の約9割は、在宅にて居宅サービスないし介護予防サービスを受給している。【付P24】
- 今後、高齢化のさらなる進行とともに認知症高齢者の増加が予想されていることを踏まえると、生活保護の現場においても、要介護や認知症の単身高齢者の増加が見込まれ、それに伴い高齢者福祉施策や介護施策、成年後見制度等、地域包括ケアとの連携の必要性が一層高まることが予想される。【付P25】要介護や認知症の単身高齢者が増加すると、職権による保護が増大する可能性がある。直近15年間の傾向をみると、職権保護の件数はむしろ低下傾向にある。これは、これまでは職権保護が適用されるのは主にホームレスに対してであったためであると考えられるが、今後は、要介護者や認知症の単身高齢者に対する職権保護が増えていく可能性を示唆するものと捉えることができる。【付P25】

- また、地域によっては、居住場所の確保に難渋した要介護の生活保護受給者が、住宅型有料老人ホームやサービス付き高齢者向け住宅等に入居するケースが増加している。そのこと自体が問題となるわけではないが、生活保護の基準におさまるよう家賃を引き下げたことの代替として、必要以上に介護保険サービスの利用を促すといった不適正な利用も一部報告されている。住宅型有料老人ホームやサービス付き高齢者向け住宅等の入居者が一般在宅の高齢者よりサービス利用が多いのは、家族による関与度が低いことが重要な理由のひとつとなることも報告されているが、こうした生活保護受給者に対するケアプランの適正化に係る取組の強化も必要となっている。【付 P26-32】

#### (相談内容の多様化・複雑化)

- こうした一方で、相談内容は多様化・複雑化する傾向が見られる。生活保護制度と近い関連制度として生活困窮者自立支援制度があるが、そこで把握されている相談内容は、経済的困窮や就労活動困難等経済的な貧困に限らず、健康上の問題、住まいに関する問題、家族関係や孤立など関係性の貧困と呼ばれる問題など、非常に多岐にわたっている。また、2つ以上の生活課題を抱える相談者が過半数を占めている。生活保護でも同様の傾向が見られており、ケースワーカーに求められる資質、必要とされる知識や能力・スキル等も多岐にわたっている。このような需要の変化に対応し、ケースワーカーの専門性確保の重要性が高まっている。【付 P33】

## 2)生活保護業務の体制・内容の変化

#### (ケースワーカーの充足率の低下)

- 生活保護の現場の状況を見ると、近年、ケースワーカーの充足率の低下が顕著となっていることが注目される。先に述べたとおり、高度経済成長期から平成景気にかけては、被保護世帯数が低くとどまっていたことから、生活保護に関連する業務を担う現業員(ケースワーカー)の充足率も高く100%を超えていた。しかし、被保護世帯数の増加が進んだ2000年代後半からは充足率が100%を割り、ここ10年は90%台前半で推移している。【付 P34】
- さらに、市部と郡部とに分けてみると、特に市部での充足率が低く、直近10年間は80%台の充足率が続いている。このことから、都市部におけるケースワーカーの不足が顕著であり、課題となっている。【付 P34】

#### (経験の浅いケースワーカーの増加)

- 量的な側面だけでなく、質的な側面にも課題がある。現業員(ケースワーカー)のうち、業務経験年数が1年未満の割合をみると、高度経済成長の頃から長らく20%近くを占めていることがわかる。ケースワーカーの充足率が下がった2000年代頃からは、この割合が25%近くまで高まっている。【付 P35】
- 市部と郡部とに分けてみると、平成28(2016)年時点では郡部の方が1年未満の割合が高く26.4%、市部で23.4%となっている。郡部では、経験の浅い現業員(ケースワーカー)が多い反面、充足率が高い傾向が見られる。一方、市部では、経験の浅い人材を含めても現業員(ケースワーカー)を増やすことが難しく、そのため充足率が低くとどまっていると推察される。【付 P35】
- また、3年未満の現業員(ケースワーカー)の割合をみると、60%を超えていることも留意が必要である。経験が浅いケースワーカーの方が多く、経験豊富な先輩ケースワーカーに相談したり助言を受けたりしにくい職場環境となっていることが推察される。【付 P35】

#### (ケースワーカーにかかる負荷の増大)

- こうした生活保護業務の人的体制・職場環境の結果、ケースワーカーにかかる負荷は増大している。

## 3)生活保護業務の実施体制等の見直しの必要性

- こうしたことを背景に、生活保護業務の実施体制等の見直しの必要性が高まっている。特に、要保護者の抱える問題の多様化・複雑化に伴う、ケースワーク業務の高度化・複雑化への対応は、ケースワーカーの業務負担の問題のみならず、要保護者に対する支援の質を確保し、よりよい支援を実施する観点からも重要な課題となっている。

## 2. 生活保護を取り巻く政策潮流

### 1) 生活保護を取り巻く社会保障政策の潮流

- わが国の社会保障政策は、戦後復興以降、形作られてきた。昭和 20 年代は、戦後の緊急援護期と基盤整備の時期と位置付けられ、復興に必要な制度の整備が進められた時期である。生活保護制度は、その中で、戦争により貧困に陥った国民への緊急支援(救貧政策)として、昭和 21(1946)年、失業保険法や医療法等の他制度に先駆けて創設された。このとき施行された旧生活保護法で、初めて、要保護者に対する生活保護の国家責任が明文化された。その後、昭和 26(1951)年、生活保護法が改正され、併せて生活保護の実施機関である福祉事務所が発足した。【付 P38】
- 昭和 30 年代以降の高度経済成長期には、国民の生活水準の向上等にあわせ、救貧政策から防貧政策への転換が図られ自営業者や農業従事者等の医療保険や年金保険の適用外であった人々も対象として、全国民をカバーする社会保険方式による医療保険制度、年金制度が創設され、国民皆保険・皆年金が確立された。さらに、昭和 40 年代には、経済成長と人口増加に支えられ、各社会保険制度において給付の充実や制度の拡充が図られた。【付 P38】
- 昭和 50 年代の石油危機以降は、一転、財政悪化により「財政再建」が目標とされるようになり、社会保障費の適正化や、給付と負担の公平性の確保、安定的・効率的財政基盤の確立等をめざした社会保障制度の見直しが行われるようになった。生活保護制度も、昭和 56(1981)年にいわゆる「123 号通知」が発出され、第3次適正化として、不正受給の防止と自立助長の強化の方針が打ち出された。【付 P38】
- 平成に入ると、少子高齢化の進行に対応した見直しが進められるようになった。高齢者向け施策の充実が図られるとともに、「世代間の公平性」をキーワードとして各制度の見直しが行われた。【付 P38】
- 平成 16 年(2000 年代後半)頃からは、「財政の健全化」がより重視されるようになり、経済財政諮問会議や官邸主導型の制度見直しが進められるようになった。国家財政の中でも多くの割合を占める社会保障に関しても「持続性の確保」をキーワードに、給付と負担の見直しが行われた。こうしたことを背景に、自助／共助／公助のバランスの見直しが検討され、自立支援の考え方が重視される制度改正が多く行われた。生活保護制度においても、平成 17(2005)年、自立支援プログラムが導入された。【付 P38, 39】
- 平成 17(2005)年の自立支援プログラムの導入後、平成 19(2007)年度における自立支援プログラムの運用方針として、全自治体における就労支援に関する自立支援プログラムの策定などが示され、同年度末における就労支援に関するプログラム策定済自治体数は全自治体の 96%となった。平成 20(2008)年頃より世界金融危機(いわゆるリーマンショック)が起き、生活保護受給世帯の増加に対応するため、国は自治体に対し、補助金等を活用し、ケースワーカーの増員のみならず、事務補助員や就労支援専門員等の体制の充実について、検討するよう求めた。平成 21(2009)年度においては、現下の雇用情勢の影響で失業したこと等により新たに保護が開始された者に対する早期の就労支援や母子世帯に対する就労支援等に関するプログラムの充実・強化が図られた。また平成 23(2011)年には、雇用保険と生活保護の間をつなぐ第2のセーフティネットとして求職者支援制度が創設され、非正規雇用労働者の再就職、転職、スキルアップの支援強化が図られてきた。【付 P39】
- 平成 25(2013)年の生活保護法改正においては、支援を必要とする人に確実に保護を行うという生活保護制度の基本的な考え方は維持しつつ、就労による自立の促進、不正・不適正受給対策の強化、医療扶助の適正化、健康・生活面等に着眼した支援などを主な内容とする改正がなされた。具体的には、被保護者就労支援事業や就労自立給付金制度を導入したほか、被保護者自らが健康の保持及び増進に努め、また、収入、支出その他生計の状況を適切に把握することを受給者の生活上の義務として具体的に規定するとともに、地方自治体の調査権限の強化等の不正不適正受給対策の強化、後発医薬品の使用促進を法律上明記するなど、給付の適正化に向けた改正も同時に行われている。【付 P39】
- 平成 27(2015)年には、生活困窮者自立支援法が施行され、生活保護における被保護者就労支援事業も本格的に実施された。さらに平成 28(2016)年になると、「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部が設置され、「地域共生」や「伴走型支援」をキーワードに、生活困窮者に対する支援の強化が図られるようになった。「包括的支援」では、世帯が抱える生活課題の多様化・複雑化に対応するため、行政以外を含む多様な関係主体の連携が重視されるようになり、それとともに「地域」が強く意識されるようになった。特に、ホームレスやいわゆるネットカフェ難民等、居住が不安定な人(「居住の貧困」)への支援の必要性が重視されるようになり、平成 29(2017)年には居住支援法人制度が創設された。平成 30(2018)年の生活保護法等の改正においては、生活保護制度における自立支援の強化・適正化として、①生活保護世帯の子どもの貧困の連鎖を断ち切るため、大学等への進学支援、②生活習慣病の予防等の取組の強化、医療扶助の適正化、③貧困ビジネス対策と、単独での居住が困難な方への生活支援、④資力がある場合の返還金の保護費との調整、介護保険適用の有料老人ホーム等の居住地特例等の改正がなされた。令和3(2021)年には、多様化・複雑化する生活課題に対応する仕組みとして、重層的支援体制整備事業が本格実施され、地域の多様な資源を活用し支援をコーディネートする「包括的支援」の新しい形として注目されている。【付 P39】



## 2) 自治体アウトソーシングにまつわる政策潮流

- 自治体業務の外部委託化は、1960年代の現業部門の業務委託から始まり、1980～90年代の民営化・規制緩和により規模を拡大、平成13(2001)年以降は「官から民へ」という包括的な動きへと広がった。さらに、平成15(2003)年指定管理者制度の導入、平成18(2006)年市場化テスト法、平成25(2013)年PPP/PFIアクションプラン等により、委託の包括化が進んだ。【付P40】
- 当初は、外部委託は、民間のコスト有意性を前提に、官のコスト削減を目的とするものだった。受け手となる民間側からみると投資機会の拡大としてのメリット・意義があった。近年では、コスト以外の効果も意識されるようになっており、外部委託の検討にあたっては効果とメリット・デメリット両面の検討が必要となっている。【付P40, 41】
- 1990年代以降は、外部委託の対象と手法の多様化が進んだ。委託業務の包括化が進むとともに、委託等の形態についても、仕様発注から性能発注へ、価格評価から総合評価へ、単年度契約から複数年契約へと変化した。従前は、行政側が仕様を決め、できるかどうかの判断+価格の安さで選定したが、受託側が効率性や効果を考えて仕様を提案する形態に変化したことで、その実現可能性・遂行能力の評価が重要となった。【付P42, 43】
- 外部委託の実施にあたっては、誰をどのように選定するか(Plan)/どのようにモニタリングするか(Do)/どのように評価するか(See)を予め想定し、企画・設計段階から織り込んでおくことが重要である。【付P43, 44】
- 外部委託の課題として、①「委託期間の長期化・受託者の固定化」と「雇用の不安定性・従事スタッフのモチベーション」のバランスの確保、②モニタリングの実効性担保の工夫、③民主的統制の低下・統制方法の工夫が挙げられる。また、自治体側にノウハウがあって、受託側の能力が低い場合は、偽装請負が生じやすくなる点にも留意が必要である。【付P45】

## 3) 関連制度・事業における外部委託の事例

- 平成17(2005)年に自立支援プログラムの仕組みが導入されて以降、生活保護制度において、各種事業を活用した支援を民間事業者へ委託する事例が見られるようになった。また、生活困窮者自立支援制度においても、支援を民間事業者へ委託している例が見られる。本研究では、こうした事例の中から以下の4つの事例の分析を通じ、外部委託の効果や留意点などを整理した。
  - 《新宿区の「地域生活安定促進事業」》元ホームレスである被保護者に対する再路上化を防ぐための相談援助(相談支援)、居宅移行支援(転宅支援)、生活安定支援(定着支援)の委託事例【付P49-62】
  - 《福岡市の「被保護高齢者訪問・サポート強化事業」》自立支援プログラムを活用し、生活状況に問題がない高齢被保護世帯に対する家庭訪問を含む相談支援業務の委託事例【付P63-87】
  - 《市川市の生活困窮者自立支援事業等の委託》生活困窮者自立支援制度の必須事業(自立相談支援・住居確保付金支給)・任意事業(就労準備支援・家計改善支援・一次生活支援)の委託事例【付P89-96】
  - 《うきは市の生活困窮者自立支援事業等の委託》生活困窮者自立支援制度の事業を含め、高齢者、障害、子ども、ひきこもり等多様な相談支援の窓口業務を一括して委託している事例【付P97-102】
- これら事例それぞれの目的・ねらいは異なっているが、委託の活用により結果的にケースワーカーの業務負担軽減につながっているという成果が見られた。このような成果を得ることができたポイントは、以下のような点にあると考えられる。
  - その事業の対象者がある程度特定されており、事業の目的・ねらいがその対象者の自立生活の確保・維持(自立の助長)に比重がおかれていること
  - そのため、委託する業務の範囲も、対象者の相談・支援に資する内容とされていること
  - 受託者が行わない業務の範囲または対象ケースが明確になっていること(例;保護の決定に関わる業務、支援の継続が困難なケース等)
  - 受託者の選定が透明性・公平性を担保しやすい公募方式となっており、公募時の要件に業務品質の確保に必要な要件(事業者要件、担当者要件等)や、業務の遂行上考慮が必要な、個人情報の管理、ケースワーカーとの連携・報告等受託者が遵守する必要のある事項を明確に位置付けていること
  - 個人情報保護の取扱いに関し、相談者が信頼を感じられるような配慮がなされていること

### 3. 生活保護に関わる業務の外部委託で想定される懸念・リスク

#### 1) これまでの議論・文献等【付 P105-108】

(「令和元年の地方分権改革に関する提案」まで)

○生活保護に関わる業務の位置づけに関し、これまで下記のような議論や指摘がなされてきた。

- 昭和 31(1956)年～昭和 38(1963)年 最低生活保障としての経済給付と自立助長のためのケースワーク等の相談援助の位置づけをめぐる「仲村・岸論争」
- 平成 15(2003)年～平成 17(2005)年 生活保護における経済給付と相談援助(ケースワーク)を制度的に分離する方式を主張する清水浩一氏らと、両者を統合し1人の担当者が行うことに意義があるとする吉永純氏らによる分離論・一体論(統合論)を巡る議論
- 平成 15(2003)年 内閣府「行政サービスの民間開放等に係る論点」
- 平成 16(2004)年 生活保護のあり方に関する専門委員会報告書
- 平成 18(2006)年 規制改革・民間開放推進会議 福祉・保育ワーキンググループ
- 平成 22(2010)年 構造改革特区提案
- 平成 23(2011)年 生活保護制度に係る国と地方の協議
- 平成 26(2014)年 地方分権提案
- 平成 29(2017)年 生活保護制度に係る国と地方の協議

○こうした流れを経て、「令和元年の地方分権改革に関する提案」がなされた。【P1, 付 P3-14】

(「令和元年の地方分権改革に関する提案」以降)

○「令和元年の地方分権改革に関する提案」以降も、生活保護に関わる業務の外部委託化に関連する複数の文献が提示されており、それらをおさえておくべきという意見があった(「令和元年の地方分権改革に関する提案」以前のものを含め、把握できている文献一覧を付属資料に掲載)。

#### 2) 自治体・関係団体が想定する留意点

○本研究では、生活保護業務の外部委託に慎重な考え方を持つ自治体や関係団体にヒアリングを行い、そこで懸念されている事項についても確認を行った。【付 P109-118】

- 自治体ヒアリングでは、外部委託以前に会計年度任用職員の活用や効率的なシステムの導入・業務の自動化等を検討すべきであることが指摘された。また、外部委託を検討する場合には、その業務範囲を「公権力の行使」にあたらぬ範囲で検討すべきこと、その際、外部委託可能と考えられる業務を「支援的業務」と「事務的業務」とに区分し、「支援的業務」に関しては、緊急時対応の手順を決めておくことや、発注者から受託者内の職員に対して査察指導(管理・教育・指示)を直接行えないことから受託者内に当該役割を担える人材を確保すること、発注者・受託者間の信頼関係構築・そのための連携体制確保が必要であること、「事務的業務」に関しては、委託範囲と責任の所在を明確にしておくことが必要であることが指摘された。あわせて、個人情報の管理に関しても重要な視点として指摘された。
- 関係団体ヒアリングでは、ケースワーカーの配置が不十分であることや、心理的負担を含め負担の大きい職場環境であることから、ケースワーカーの業務負担軽減が必要であるとの認識が示されたが、その負担軽減方法として、外部委託に優先してペーパーレス化やデジタル化等による業務のスリム化の検討を行うべきとの考え方が示された。あわせて外部委託の問題点として、公権力の行使に抵触する恐れがあること、専門性担保への危惧、受託者の評価指標の設定によっては生活保護を適正に運営できなくなることへの危惧、偽装請負を招く危険性と受託者内の労働者の処遇・労働環境等への懸念、契約に関する事務負担が生じること、個人情報の適正な管理の必要性が指摘された。

### 3) ケースワーカーが担う業務の外部委託を検討する際に考えられる懸念・リスク(まとめ)

○以上をとりまとめると、生活保護に関しケースワーカーが担う業務の外部委託化を検討する際に考えられる懸念・リスクは、以下の4つに集約することができる。

#### ①公権力の行使

- 公権力の行使に当たる業務を行政機関ではない民間事業者に委託することは認められないが、行政処分ではないケースワーク業務等の一部(自立支援、学習支援等)を委託し、被保護者の自立に向けて取り組むことは現在でも可能である。ただし、形式的な業務や事務であっても、公権力の行使と密接に関係するものがあり、具体的にどのような業務等を委託するかについては、慎重な検討が必要である。
- また、生活保護法第19条第4項では、保護の実施機関は「保護の決定及び実施に関する事務の全部または一部を、その管理に属する行政庁に限り、委任することができる」と定められている。
- そのため、保護の決定または実施に関わる業務は外部委託の検討対象から外す必要がある。
- 少なくとも、直接的に保護の決定または実施に関わる業務と考えられる、申請内容の調査・照会、生活保護費の算定、収入認定、申請却下、保護費の支給、保護の停・廃止などの業務は、本研究会では民間事業者への外部委託可否の検討対象から除外し、それ以外の業務についても実質的に公権力の行使にあたることがないか検討を行った。また、行政(福祉事務所)に対して行われた生活保護申請も、行政以外が受理するということはあり得ないことから、生活保護の申請受理の業務も同様に外部委託可否の検討対象から除外した。

#### ②ケースワークの質の担保／受託者の能力の適正な評価

- 生活保護業務のうち一定の専門能力を要する業務を外部委託する場合、被保護者に対する支援の質の確保の観点から、その受託者は業務を十分遂行し得る能力のある機関・組織(法人)が望ましいと考えられる。
- そのため、受託者の選定にあたっては、受託者の能力要件や確保すべき業務水準を仕様等で提示し、価格のみでなく遂行能力や遂行プロセスの適切性を評価できる方法(総合評価/プロポーザル等)を選択することが、委託開始後は、業務の遂行状況を適切な周期でモニタリング・評価することが必要である。
- もしくは、業務遂行に際して専門能力を要しない事務作業等の裁量の余地が少ない業務を外部委託の対象とすることも考えられる。

#### ③個人情報の適切な管理

- 生活保護に係る業務では、要保護者の生活上の機微性の高い情報を取り扱うことや、仮に漏えい等の事故が発生した場合における社会的影響や個人の権利利益の侵害の可能性が大きいことを踏まえ、要保護者のプライバシーの確保の観点から、受託者から個人情報の保護に遺漏を生じることがないように、特段の配慮と厳格な保護が必要と考えられる。
- そのため、外部委託等の活用にあたっては、相談にあたって機微性の高い情報を提示することにためらい、不安を感じる相談者の気持ちを慮るとともに、募集時に、個人情報を取扱う業務については、社会福祉士や介護福祉士、精神保健福祉士等法律上で守秘義務が義務付けられている国家資格を有する者が従事するよう要件を定める、契約書・仕様書等において、受託先内の職員に課せられる守秘義務や個人情報の取扱方法、個人情報保護法を遵守して業務遂行する旨を明記する等個人情報保護について必要な措置を講じることが強く求められる。
- また、生活保護業務の外部委託における個人情報保護の規定を生活保護法等で定めることも考えられる。

#### ④偽装請負

- 一般に、何らかの業務を外部事業者へ委託する場合、請負・準委任<sup>\*1</sup>いずれの契約形態であっても、発注者が受託者内の労働者に対して指揮命令行為を行うことは「偽装請負」となり、職業安定法第44条によって禁止されている。生活保護においてケースワーカーが担う業務の外部委託化においても、「偽装請負」とならないよう留意する必要がある。
- そのため、発注者からの指揮命令は受託者内の責任者に対して行われる必要があり、直接、受託者内の労働者への指揮命令行為が発生しないよう、外部委託時の業務プロセスや情報共有方法を設定する必要がある。

<sup>\*1</sup> 請負契約は、当事者の一方がある仕事を完成させることを約し、相手方がその仕事の結果に対して報酬を支払う契約(632条)であるのに対し、準委任契約は、当事者の一方が事実行為(事務処理)の実施を約する契約(民法656条)。

#### 4. 生活保護に関する業務プロセス毎の特性

- 先行研究において平成 29(2017)年 11～12 月に実施された全国の福祉事務所アンケート\*2によれば、現業員(ケースワーカー)が負担に感じている業務は、「**新規申請処理**」との回答が最も多く 58.6%、次いで「**訪問調査活動**」(56.8%)、「生活困窮者からの**面接相談、電話相談対応**」(50.8%)、「**ケース記録**の作成」(50.7%)が上位を占めた。令和2(2020)年2月に実施された全国の福祉事務所アンケート\*3では、現業員(ケースワーカー)の負担が大きいと思われる事務または業務として「**新規申請処理及びこれに付随する事務**」という回答が最も多く 69.5%、次いで「**その他被保護世帯に対する事務(保護費の計算、稼働能力調査、病状調査、資産・収入調査、扶養能力調査)**及びこれらに付随する事務」(64.8%)、「**相談者や要保護者からの面接相談への対応や付随する事務**」(61.5%)、「**被保護者の入院先や入所施設、関係機関からの相談や苦情への対応**や付随する業務」(52.2%)が上位を占めている。新規申請に関する業務、各種調査に関する業務、相談対応、訪問調査などがケースワーカーの負担となっている様子がうかがわれる。【付 P122】
- 本研究では、生活保護に関わる業務を、その業務の流れに沿って 70 のプロセスに区分し、政令市・中核市を対象とする簡易アンケート調査を行い、プロセス毎の負担度合い(当該業務の出現頻度、量(時間)的負担感、難易度・心理的負担感)と業務特性(強制力の働きやすさ、指導力の必要性、被保護者からの信頼の必要性、判断のブレ・恣意性の生じやすさ、取り扱う情報の機微性、行政職員しか利用できない情報や端末の必要性、専門知識・高度なノウハウの必要性)について、行政職員の立場から評価してもらい、現況の可視化を行った。この調査結果では、対象者に対して業務を実施する割合が高いのは、新規(変更)ケースに対する「窓口での相談受付・申請受理」から「保護費の支給」までの一連の業務と、「生活状況の把握(家庭訪問)」、「援助方針の見直し」という結果となった。また、業務にかかる時間が長いのは「生活状況の把握(家庭訪問)」、難易度が高かったりストレスを感じたり心理的負担につながりやすいのは「助言・指導等」と「返還金・徴収金の回収」という結果となった。【付 P123-130】
- 外部委託に関し留意が必要とされる事項では、「機密性が高い情報を扱う業務」との回答が目立ち、すべての業務に対して高い割合で「当てはまる」と回答されている。次いで「被保護者からの信頼を要する業務」と回答された業務も多く、「窓口での相談受付・申請受理」から「家庭訪問による現況確認」までの一連の業務、「援助方針に基づく支援の実施」、「相談・助言等」、「生活状況の把握(家庭訪問)及び「返還金・徴収金の回収」で「当てはまる」と回答される割合が高い。次いで「指導力を要する業務」も「当てはまる」と回答される割合が高く、「援助方針に基づく支援の実施」、「相談・助言等」、「生活状況の把握(家庭訪問)」及び「返還金・徴収金の回収」で「当てはまる」と回答される割合が高い。一方で、「強制力が働きやすい業務」に「当てはまる」と回答される割合が高かったのは、「助言・指導等」、「保護の停廃止」、「返還金・徴収金の回収」の3つのプロセスのみであった。「助言・指導等」は、より詳細にみると、法 27 条に基づく「口頭指導」、「文書指導」に関して「強制力が働きやすい」と回答されているのに対し、「一般的な助言・指導」については「当てはまる」とされる割合は中程度となっている。【付 P123-130】

\*2 「自治体の社会福祉行政職員の業務や役割及び組織体制等の実態に関する調査研究事業」報告書(一般財団法人日本総合研究所, 平成 30(2018)年 3 月) p.49～

\*3 「福祉事務所における生活保護業務の実施体制に関する調査研究事業」実施報告書(一般社団法人日本ソーシャルワーク教育学校連盟, 令和元(2020)年 3 月) p.123

## 5. 生活保護業務の業務負担軽減の考え方

### 1) 基本的な考え方

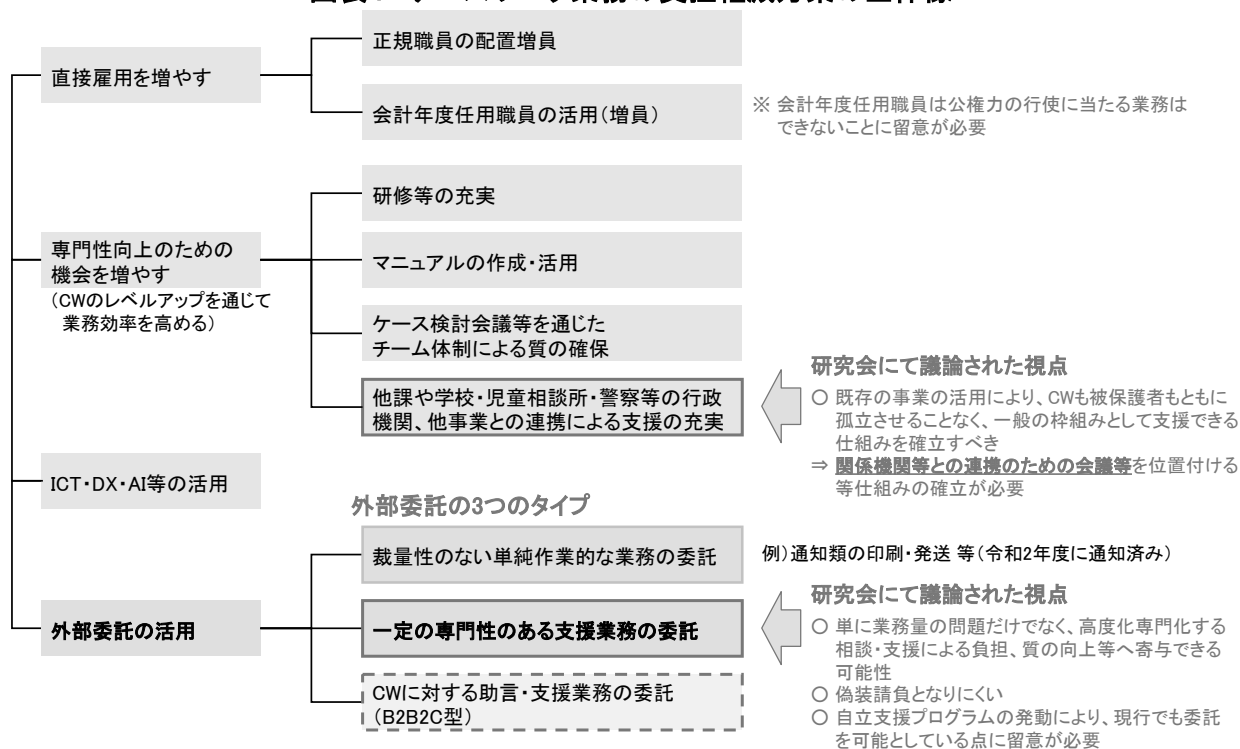
- 要保護者の抱える生活課題の多様化・複雑化に対応し、要保護者に対する支援の質の確保・充実をはかる観点から、ケースワーカーが担う業務のあり方の見直しが必要となっている。
- 生活保護に関わる業務の見直しにあたっては、以下の3点を踏まえ、要保護者の生活状況や困難な状態をよりよく理解し、より適切な支援や助言を行うという、「ケースワーク」の質向上の観点から議論する必要がある。(以降で用いる「ケースワーク」という用語は、生活保護に関わる業務のうち、要保護者と向き合い相談を受けたり、支援や助言を行ったりするような対人援助業務全体を指して使用する)
  - 生活保護制度の役割・位置づけ上、要保護者の生存権を保障する観点から、漏給(受給すべき人・世帯が受給できない状態)はあってはならないものであり、また、濫給(受給すべきでない人・世帯が受給すること)は制度の信頼性を揺るがしかねない。生活保護に関わる業務の見直しによって、いずれも生じることのないようにする必要がある。
  - ケースワーカーの業務負担軽減を目的として考えると、物理的に時間のかかる業務を減らすことと誤解を招きかねないが、このような考え方では、時間削減に成功しても、ケースワーカー数が削減されることにつながり、その結果としてケースワーカーの負担は減らないといった悪循環に陥ることが懸念される。物理的な負担の軽減よりも、ケースワークに必要な専門的な知識を外部から取り入れ、ケースワーカーが自信を持って安心して業務にあたり、質の高いケースワークにつながることをめざすべきである。
  - ケースワーカーの専門性は、生活保護法で規定された「最低生活保障」と「自立の助長」の二つの目的を達成するための調査、相談援助、支援と、それに関わるサービスや支援のコーディネート力が中核となっている。生活保護に関わる業務の見直しによって、この専門性が失われる(または低下する)ことのないようにする必要がある。
- 特に、専門的な知識を要する問題や、多様な問題が複雑に絡んで生じている課題を解決するためには、ケースワーク業務の遂行能力とは別に、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉、教育、社会保険制度等、関連する他分野の専門知識・経験や、被保護者との信頼関係をつくるコミュニケーション能力、指導力・コーチング力、支援のためのコーディネート力等が必要となることも多く、福祉事務所以外の他機関との連携によって、それらの機関の有するケースワーカーとは異なる専門性が統合して支援に活用されることが望ましい。
- それにより、ケースワーカーが、その専門性を活かして向き合うべき本来のケースワーク業務に充てられる時間を確保しやすくなることによって、生活保護における支援の質を高めることができるとともに、結果的にケースワーカーの業務負担の軽減にもつながると考えられる。

### 2) 生活保護に関わる業務の負担軽減方策の全体像【付 P133】

- 生活保護に関わる業務の負担軽減のための方策としては、まず、直接雇用を増やすという考え方がある。正規職員の配置を増員できることが望ましいが、公務員全体の人数が削減され、効率化を求められる環境下において、生活保護業務のみ配置を増やすことは現実的には難しいと考えられる。そのため、保護の決定及び実施以外の業務、即ち公権力の行使を伴わない分野の業務については会計年度任用職員の利用も含めて検討される必要がある。
- また、ケースワーカーのレベルアップを通じて業務効率を高める観点から、研修等の充実、マニュアルの作成・活用等、専門性向上のための機会を増やすというアプローチも考えられる。個々のケースワーカーの能力や経験の差を補う観点から、チームアプローチにより質を確保するという考え方も有効と考えられる。生活保護担当課内におけるケース検討会議等を通じて組織的に支援方針を検討することに加えて、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉、社会保険制度等の行政内の他課、学校、児童相談所、警察署等市役所以外の行政機関との連携や、他分野で行われている事業との連携(活用)も視野におき、多様な主体の参画により質の確保をはかることも考えられる。こうした方法により、他分野の既存事業を活用し、一般施策の枠組みの中で支援を行うことができれば、ケースワーカーも被保護者も共に孤立しないですむ可能性も考えられる。一方で、関係機関等との連携を適切に行うための会議体等を制度上明確に位置付けることも必要と考えられる。地域共生社会、地域包括ケア等の施策との関係においても、生活保護担当課と他機関との関わりは積極的に進められるべきであり、こうした会議体を制度上に位置付けることはその意味でも有用と考えられる。
- 単純な事務作業等の定型的な業務に関しては、ICTやAI等を活用しDX(デジタル・トランスフォーメーション)化をはかることにより業務の効率化を図ることも必要であり、国を挙げて推進すべきである。

- 生活保護に関わる業務の外部委託は、こうした方策を検討してなお業務負担の軽減が十分でないと判断される場合の手段、また、外部機関が保有する知見を活用する方が質が高まると考える場合の手段として位置づけられるべきである。
- 以上をとりまとめたものが図表1である。

**図表1 ケースワーク業務の負担軽減方策の全体像**



PwC コンサルティング 合同会社作成

### 3) 外部委託の活用の検討

#### (外部委託の手法からみた類型化) 【付 P133】

- 外部委託の手法に着目すると、3つのタイプに分類できる。
- 1つめは裁量性のない単純作業の事務委託である。具体的には、保護決定通知書や医療券などの書類の印刷・封入や発送等の事務作業や、生活保護費の返還金等の収納事務等が挙げられ、令和3年3月31日付け事務連絡の内容に相当する。
- 2つめは、要保護者に対する相談や支援に関する、一定の専門性を要する業務の委託である。相談・支援に関する業務を委託対象とすることにより、単に業務量の問題だけでなく、高度化・専門化する相談・支援による負担軽減と、質の向上等へ寄与できる可能性があるほか、専門性を有する業務の委託においては発注者からの直接的な指揮命令が行われにくいという利点がある。反面、業務委託の範囲(公権力の行使に当たる業務を除外すること)や、受託者の選定、ケースワーカー等委託元との情報共有や連携のあり方等に関し、慎重な議論が求められる。
- 3つめは、ケースワーカーに対する助言・支援の業務委託で、ケースワーカーに対する専門的見地からの助言、情報提供、研修・コンサルティング等が想定される。この場合、受託者が提供する業務はケースワーカーが持ちえない専門性によるサービスに限定されるため、ケースワーカーの業務の代行とは位置づけが異なるものである。また、受託者から提供されるサービスの受け手はケースワーカーとなることから、偽装請負となる懸念がなく、要保護者は間接的な受益者に留まることから、公権力の行使に該当するようなことも生じ得ない(現行法上でも特に実施が妨げられているものではない)。
- 本研究では、既に一定の措置済みとなっている1つめと、現行制度でも可能な3つめを除き、「令和元年の地方からの提案等に関する対応方針(地方分権提案)」で引き続き検討を行うと位置づけられた「現行制度で外部委託が困難な業務」を、2つめの「一定の専門性を要する支援業務」に関連づけ、生活保護に関わる業務プロセスに細分化し、各プロセスの特性を踏まえて外部委託の可否について検討を深めた。

## (外部委託の対象とする業務の検討)

○生活保護の決定または実施に直接的に関わる業務を除く業務のうち、類似性の高い業務の先行事例があり、かつ、一定の業務負担軽減効果が見込める業務という観点から、以下の3つの業務を検討候補とし、研究会の議論を通じて外部委託の可能性について検討した。なお、研究会の議論は、外部委託とは異なる形態も含め、ケースワークの質の向上とケースワーカーの負担軽減につながる民間主体の関わり方の提案も含まれている。【P134】

### ①窓口初期対応業務【P135】

- 窓口での相談受付・申請受理から相談者からの初期相談～一次情報収集までの業務で、「窓口での相談受付・申請受理」では「申請受理」を除く「窓口での相談受付」と、「家庭訪問による現況確認」や「調査・照会」といった、その後の工程において収集した情報の確認・精査を行う機会のある「一次情報収集」にあたる「相談者からの聴取」に関する業務について、外部委託可能かどうかの検討を行った。
- 当該業務は、新規相談者の全てに対して行われる業務であり、件数が多いことが業務への負担感となっていることから、当該業務の外部委託が可能となれば、生活保護に関わる業務の量的負担の軽減が見込まれる。
- しかし、窓口で相談に訪れる人は、必ずしも生活保護の申請を決めてから訪れるわけではなく、生活上の困りごとに関わる最もセンシティブな情報を聞き出し、相談者の気持ちや考えを引き出していく(インテーク)ことが必要である。これは、保護申請の意思がある相談者に対しては生活保護制度を説明し、申請を促す一方で、申請に至らなかった相談者に対しては、当該相談者が抱える生活課題の解決に資する、利用可能な他制度を紹介するといった高度な判断も要するという点で、生活困窮者自立支援制度の窓口相談業務と異なる生活保護固有の業務特性であり、また、生活保護に関わる業務の中でも最も「ケースワークの専門性」や経験が求められる業務である。
- また、生活保護は、原則として申請により初めて保護が開始されるという特性を持つが、状況によっては、生活保護法第7条「申請保護の原則」の例外である職権保護、急迫保護を行う必要が生じることも考えられる。これは、行政権限の発動そのものであり、公権力性との関わりが深い業務であるため、窓口での相談・申請を受けて行う保護とは区別して考える必要がある。
- 相談・聞き取り内容は生活保護システムへの記録(入力)が必要となるが、機密性の高い情報が多く記録されるシステムであるため、公務員以外の利用は制限することが望ましい。
- このような理由から、制度の「入口」を担う当該業務に関し委託化することは、間接的であっても、生活保護受給の決定に影響を及ぼし得るものであり、行政機関以外が担うということは慎重に考える必要がある。「基本的な考え方」に示したとおり、制度変更により現行の仕組みよりも「漏給」が生じやすくなることのないようにするという観点からも、生活保護制度へのアクセスを阻害しないことが確保できない限り、委託化は望ましくない。
- その一方で、現状でも、生活困窮者自立支援制度や高齢者向けの地域包括支援センター等、生活上の困窮について相談する機関は行政機関以外にもあり、身近な地域においてアンテナを張ることができる相談窓口としてチャンネルが増えることは、相談者にとって利点となることもある。生活保護のケースワーク業務の外部委託という形ではなく、保護の実施機関とは独立した形で存在する生活困窮者自立支援事業等の相談支援機関が、相談者の立場に立って、寄り添い、相談を受け、必要に応じて保護の実施主体である行政に適切につなぎ、保護開始後も共に助言・支援を担う主体となることができる仕組みを構築することはケースワークの質の向上という観点で意義があり、結果的にケースワーカーの情報収集に係る業務負担軽減に資する可能性があると考えられる。これは、あくまで要保護者側の立場に立つという点で、ケースワーク業務の外部委託とは位置づけを異にするものである。

### ②助言・支援系業務【P135】

- 保護が決定した後、決定された援助方針に基づき必要な支援を実施する業務及び日常生活上の助言・支援を行う業務について、外部委託が可能かどうかの検討を行った。その際、公権力の行使に該当する可能性が高い生活保護法27条に基づく「口頭による指導・指示」、「文書による指導・指示」は検討対象に含めないこととした。なお、生活保護法における相談援助と支援との関係は、研究会で提示された図表2の整理も踏まえて検討を行った。

- 被保護者への支援業務のうち、就労支援、健康管理支援は既に事業化され、外部委託が可能となっているほか、自立支援プログラムを活用することにより、かなり多様な内容の業務が外部委託可能となっている。こうした自立支援プログラムを活用した自立の助長のための助言・支援系業務について、外部委託の活用を広げていくことは可能である。
- その際、生活全般に関わる各種支援については、生活困窮者自立支援制度や重層的支援体制整備事業をはじめ、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉等の領域で行われている事業等との連携・活用も想定することができる。実際に、ホームレスや高齢者世帯を対象を限定し、委託により外部の専門機関と連携することにより、結果的に支援効果を高めつつ、ケースワーカーの負担を軽減できた先事例もある。また、年金受給権の確認、多重債務者の債務整理、認知症高齢者の成年後見制度利用支援など、ケースワーカーの専門性とは異なる別の専門知識・経験を必要とする場合に、それらの専門家の助言・支援を得られるようにするプログラムを構築している事例もある。
- これらの領域では既に支援の担い手となっている民間機関が存在することから、一定の知識・経験を有する受託者の募集・選定も行いやすいと考えられる。
- 助言・支援系の業務は、時間がかかるという量的負担感とともに、複合的な課題を抱える世帯への対応等心理的な負担感も大きいため、これを委託化することにより、ケースワーカーの量的負担・心理的負担双方の軽減が期待される。あわせて、生活困窮者自立支援制度の相談機関(社協等)や地域包括支援センター等他分野で行われている相談・助言・支援を担う機関との連携を図ることも、助言・支援の質を高める観点から重要である。
- 先行研究やアンケート調査においても、被保護者からの電話対応は負担が多い業務であるが、こうした電話対応は内容が様々であり、電話を受けた段階で、簡易な照会であるのか、被保護者が助言・支援を求めているかを一概に判断することは難しい。また、会話の途中で、内容が相談に及ぶことも考えられる。そのため、電話対応の内容を予め想定し、ケースワーカー以外が対応できる質問の範囲やケースワーカーへの引き継ぎ方等、外部委託化に必要な業務の整理・仕組みの設計は難易度が高いため、現時点では望ましいとは言えず、慎重に検討する必要がある。

図表2 生活保護法における相談援助と支援の関係

相談者・要保護者		最低生活保障＋自立助長 被保護者	
生活保護における社会福祉実践(相談援助活動および支援活動)			
相談および助言	自立助長に即した相談援助	自立助長に即した支援	
相談援助		自立支援	
相談者・要保護者の意向に即した相談および助言	被保護者の意向を尊重した相談援助活動	被保護者の選択と決定に基づく支援活動(自立支援プログラムを含む)	
○相談および助言 〈相談者〉 ・社会福祉法および社会福祉各法 〈要保護者〉 ・生活保護法第27条の2 (相談および助言) ○保護申請に伴う助言指導 〈要保護者〉 ・生活保護法第28条 (報告、調査および検診)	○指導および 指示に基づく相談援助活動 〈被保護者〉 ・生活保護法第27条 (指導および指示)	○相談および助言 〈被保護者〉 ・生活保護法第27条の2 (相談および助言) ・生活保護法第55条の7 (被保護者就労支援事業) ・生活保護法第55条の8 (被保護者健康管理支援事業)	

注 1: 相談者(要保護者を除く)、要保護者(被保護者を除く)、被保護者(生活保護利用者)

2: 法定受託事務＝生活保護法第27条・第28条

自治事務＝生活保護法第27条の2・第55条の7・8

3: 自立支援プログラムは2005(平成17)年4月から実施

公権力の行使を伴う業務(立入調査・健診命令・指導指示等)

外部委託不可

外部委託可能

第5回研究会 新保委員プレゼン資料「生活保護におけるケースワーカーの役割と相談援助・自立支援の位置づけ」より  
 原出典:岡部卓「自立支援の考え方と意義」(全国社会福祉協議会『生活と福祉』2008年6月号)を一部改変



### ③定期訪問系業務【P136】

- 保護が継続している世帯に対し、定期的に家庭を訪問し、生活状況等に変化が生じていないか確認を行う業務について、外部委託が可能かどうかの検討を行った。
- 既に、施設管理者等から生活実態に関する報告が得られる入所者・入院者や、(平成17年3月31日付け社援発第0331003号厚生労働省社会・援護局長通知「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」に定めるところによる)個別支援プログラムの参加者のうち一定の要件を満たす者については、訪問回数の減免が認められていることから、これを一部拡張して、訪問基準の緩和を図ることは可能と考えられる。
- 具体的には、状態像が比較的安定している高齢者世帯への定期訪問及び生活保護法第27条の2を根拠とする自立のための助言を行うことについては、自立支援プログラムを活用することで、委託化することが可能とされている。
- また、定期訪問系業務において、関係機関との連携等を活用する観点から
  - ①自立支援プログラムにおける個別支援プログラムを活用する場合の高齢者世帯の対象要件について、現状では「(ア)自己の能力によって家計管理や服薬等の健康管理等が行われており、日常生活に支障がない」かつ「(イ)配食サービス等を活用した見守り支援や安否確認が定期的に行われており、緊急時に関係者との連絡調整が可能な体制が整っている」とされているが、これをいずれかの要件を満たしている場合であっても対象とすることや、
  - ②支援関係者が参集する会議体にケースワーカーが参加する場合には、その場での情報共有について、自立支援プログラムを活用した場合における家庭訪問と同様に取り扱うこと、
  - ③被保護者就労支援事業、被保護者健康管理支援事業を実施する関係機関との情報共有について、自立支援プログラムを活用した場合における家庭訪問と同様に取り扱うことといった形で現在の運用を改めることによって業務負担の軽減を図ることは可能と考えられる。
- 定期訪問系業務は、保護が継続している世帯すべてに対して行われる業務であり、家庭訪問により生活状況を把握することに時間がかかることから、物理的な負担となっている。そのため、生活状況が安定しており大きな変化が生じにくい世帯への訪問等、訪問業務の一部に自立支援プログラムなどを活用し、外部の専門機関と連携することにより、量的負担の軽減が期待される。
- なお、定期訪問系業務の実施に当たって外部の専門機関と連携する場合でも、外部の専門機関の職員が訪問した際に、訪問世帯に何らかの状態像の変化が確認された場合には、それが確実にケースワーカーに報告・共有され、ケースワーカーが直接訪問して生活状態の変化を逃すことなく確認する必要がある。

○以上のような議論を踏まえると、外部委託の活用が行いやすいのは、②助言・支援系の業務であり、自立支援プログラムの活用等により自立の助長をめざした助言・支援の外部委託を充実させていくことはあり得ると考えられる。また、③定期訪問系業務は、現行の運用を改め、被保護者の定常的な状態を知る立場にある専門機関との情報連携を効果的に行うことにより、支援の質を維持しつつ、業務負担の軽減を図ることができるものと考えられる。その際、いずれにせよ発注者(自治体)と受託者等(外部の専門機関)、受託者等と被保護者の信頼関係の構築が効果的な情報連携を図る上での前提条件であることを認識した上で、情報連携を機能させていくことが必要不可欠である。

一方で、①窓口初期対応業務については、間接的にであっても保護の決定に関わるものであり、行政からの委託の形で民間事業者が関与することは望ましいとは言えない。しかし、行政からの委託とは異なる形で要保護者の相談に寄り添い、困窮からの脱却を支援・擁護(アドボケート)する立場で民間の相談機関が関わることについては可能性があると考えられる。

### （委託先選定時の留意事項）【P136-137】

○委託先の選定にあたっては、受託者の能力要件や確保すべき業務水準を設定し、価格のみでなく遂行能力や遂行プロセスの適切性を評価できる方法（総合評価/プロポーザル等）を選択することが必要である。この時、成果主義の考え方に偏らず、業務遂行能力が実質的にあるのかという点を確認できる仕様とする必要がある。

- 委託先の選定にあたって、委託の目的や期待する成果を示す必要があるが、その際、「成果」や「効果」が例えば「保護廃止に至ったケース数」や「生活保護の受給申請の減少数」のような指標のみにならないようにする必要がある。こうした指標で成果主義的な評価のみが行われると、「漏給が生じることのないようにする」という重要な課題を損なう行動を誘発する恐れがあるためである。
- 契約の形態としては、準委任契約とする方が「成果重視」となりやすく、上述の懸念が生じにくい利点がある。一方で、行政としては契約が適正に履行できているかを確認する必要があり、請負契約の形態を選択する場合もあると想定される。請負契約の場合、業務の遂行状況等に関する「報告書」等を成果と位置づけることで上述の懸念は生じにくいと考えられる。
- 委託先の選定にあたっては、遂行能力があるかどうか適切に評価される必要がある。プロポーザル方式等を採用する場合、募集要綱や仕様書の中で、過去の相談援助・支援等の実績や有資格者数、実際に業務に従事する者の実務経験などを確認できるようにすることに加え、難易度が高いものも含めて、仮想的なケースを設定し、それに対する対応の考え方を問う形で能力面と業務に対する姿勢・考え方を確認するような工夫も必要と考えられる。
- 業務遂行に必要な能力を有する事業者が存在しない場合は、提案事業者の中で相対的に評価するのではなく、外部委託自体を見送ることも必要であり、その場合には受け皿となる機関を自治体が育成する、或いは民間もそうした役割を担うべきという雰囲気を醸成するまちづくりといった段階から地道に始めるべきである。

### （外部委託時の業務運用のあり方）【P137】

○外部委託開始後は、業務の遂行状況を適切な周期でモニタリング・評価することが必要である。一般的には、専門性の高い業務を委託する場合、発注者からの指揮命令が行われにくいいため、偽装請負は生じにくいと考えられるが、専門性の高い業務であっても、必ずしも偽装請負が生じないわけではないことから、偽装請負とならないよう留意する必要がある。そのためには、例えば、会議・打合せ形式での報告の場合は、受託者側の責任者の出席を必須とすることや、電子メール等で指示を行う場合もメール送信先は受託者側の責任者とし、直接受託者側の労働者に指揮命令が行われることがない報告方法を予め決めておくことも必要である。

○外部委託の終了時の報告においても、過度に成果主義的にならないよう、成果のみではなく業務遂行の状況や対応実績の報告とすることが望ましい。

- 被保護者数や保護費の削減のように受給抑制につながりかねない成果指標のみを定めることは適切ではないため、数値指標を設ける場合でも、相談対応数などの実績数値やハローワークにつないだ件数などのような質の評価につながる指標を盛り込むことが望ましい。

## 今後の福祉事務所における生活保護業務の業務負担軽減に関する調査研究

### 研究会 委員名簿

(50音順、敬称略)

	伊藤 博	東京都福祉保健局生活福祉部保護課 課長
	大内 直人	横浜市健康福祉局生活福祉部生活支援課 指導・適正化対策担当課長
	菊池 馨実	早稲田大学 法学学術院 教授
座長	駒村 康平	慶應義塾大学 経済学部 教授
	新保 美香	明治学院大学 社会学部 社会福祉学科 教授
	津田 基子	大阪府福祉部地域福祉推進室社会援護課 課長
	原田 大樹	京都大学大学院 法学研究科 教授
	森田 茉莉子	森・濱田松本法律事務所 シニア・アソシエイト弁護士

